

# Gestão Pública: A participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor

## Public Management: Popular participation in the process of preparing the Master Plan

Dalva Maria Righi DOTTO [1](#); Luís Claudio Nobre QUEVEDO [2](#); Mônica Elisa Dias PONS [3](#); David LORENZI JÚNIOR [4](#)

Recibido: 23/08/16 • Aprobado: 22/09/2016

### Conteúdo

- [1. Introdução](#)
  - [2. Procedimentos Metodológicos](#)
  - [3. Plano Diretor para as Cidades](#)
  - [4. O Plano Diretor da Cidade de Sant´Ana do Livramento](#)
  - [5. Considerações Finais](#)
- [Referências](#)

#### RESUMO:

O presente artigo propõe uma análise sobre a participação popular na elaboração do Plano Diretor do município de Sant´Ana do Livramento/RS/Brasil. A metodologia utilizada para o encaminhamento das atividades referentes à elaboração e revisão do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, as opiniões junto aos participantes do processo, configuram o material para a execução deste estudo de caso. A abordagem vai da elaboração do Plano no ano de 2006 e o contexto em que ele se deu quanto à mobilização social, até a revisão realizada no ano de 2011, com a aprovação de Lei complementar que deu nova redação ao Plano. O Guia do Ministério das Cidades, publicação que orienta os municípios na elaboração dos Planos Diretores, foi usado para analisar as fases de elaboração e revisão do Plano Diretor. Como conclusão se observou que houve uma menor participação de indivíduos e entidades na fase de revisão do Plano, diferente da elaboração do Plano, onde a participação popular alcançou uma mobilização bem superior, o que pressupõe que a participação ocorre em maior número quando a

#### ABSTRACT:

This article proposes an analysis of popular participation in the Development of the Law of the Master Plan of the municipality of Sant´Ana do Livramento/RS/Brazil. The methodology used for the routing of activities related to the preparation and revision of the Master Plan, the City Statute, opinions among the participants of the process, constitute the material for the execution of this work. The approach goes the preparation of the Plan in 2006 and the context in which he gave as social mobilization, to the review conducted in 2011, with the approval of supplemental law that gave new wording to the Plan. The Ministry of Cities Guide, a publication that guides municipalities in the preparation of Master Plans, was used to analyze the phases of development and revision of the Master Plan. The conclusion reached is that there was less participation of individuals and entities in the revision phase of the Plan, other than the preparation of the Plan, where popular participation achieved a mobilization asset, which makes us see, through the study, that participation occurs in greater numbers when citizens find ways and means to enable them to

cidadania encontra caminhos e instrumentos que possibilitem sua frequência a eles.

**Palavras-Chaves:** Participação popular; Plano Diretor; Conselho da Cidade; Sant'Ana do Livramento, RS.

its frequency.

**Key Words:** Participation popular; Master Plan; City council; Sant'Ana do Livramento, RS.

## 1. Introdução

Os canais de participação popular configuram-se em um dos mais importantes instrumentos de democratização do pensar a cidade. Quanto maior for à participação, melhor êxito em se ter uma cidade que corresponda aos anseios da população.

O fortalecimento dos Conselhos Setoriais, com a inclusão em suas competências do caráter deliberativo em questões fundamentais da alocação de recursos públicos já demonstra que a sociedade organizada quer maior participação nas definições estratégicas sobre o destino do País. Vários autores descreveram a evolução de experiências de participação popular no mundo.

O que caracteriza um plano como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano, segundo Saboya (2006) é um caminho a ser percorrido para alcançar objetivos. As ações necessárias para percorrer esse caminho devem ser tomadas pelos diversos atores que participam do desenvolvimento urbano, sendo que o plano diretor indica quais são as ações e como elas se integram.

Complementarmente, o Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos do plano diretor participativo, publicado pelo Ministério das Cidades, descreve como deve ser construído o Plano Diretor:

o Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.17).

Como elementos considerados relevantes no processo de planejamento urbano Culling-Wort apud Souza (2004, p. 34) cita a importância de orientar-se com foco no futuro; escolher alternativas de desenvolvimento de forma plena; considerar os limites e potencialidades; e mediar os conflitos de interesse.

Considerando a relevância da participação popular na elaboração do Plano Diretor do ponto de vista do comprometimento, se propõe como tema para este artigo detalhar o processo para elaboração e implantação do Plano Diretor da cidade de Sant'Ana do Livramento, RS, Brasil. O objetivo principal foi entender como se deu a formação do Plano Diretor da cidade, mais particularmente de que forma se fez representar a participação popular na elaboração de uma das leis mais importantes no que se refere ao desenvolvimento de um município. A participação popular na elaboração e revisão do Plano Diretor e a metodologia para proporcionar essa participação são objetivos específicos que se aprofunda neste trabalho, se traduzindo em uma contribuição teórica para futuros debates sobre a Lei do Plano Diretor da cidade.

## 2. Procedimentos Metodológicos

O método adotado para o desenvolvimento do presente trabalho foi o estudo de caso de natureza descritiva (Gil, 2002). Considerando como objeto de estudo o município de Sant'Ana do Livramento, para desenvolver o trabalho e alcançar o objetivo proposto, a metodologia foi constituída, conforme etapas descritas a seguir:

1. coleta de dados na Secretaria de Planejamento da Administração Pública, através de cópia de documentos arquivados junto ao Departamento do Plano Diretor que correspondem às informações sobre a elaboração da lei, como atas de reuniões, listas de presenças, documentos recebidos e

- expedidos, etc.;
2. análise das metas estabelecidas no Plano Diretor e as propostas de alteração formuladas e apresentadas quando da revisão do Plano;
  3. diálogos com membros do Conselho de Planejamento da cidade e lideranças de entidades que participaram de forma permanente do processo de mobilização, sistematização e elaboração de propostas para o plano e sua revisão; e,
  4. avaliação da implementação da metodologia aprovada para a elaboração da lei e para a sua revisão.
- 

### 3. Plano Diretor para as Cidades

No artigo 40 do Estatuto da Cidade, está descrita a importância do Plano Diretor, sendo que o parágrafo 1º do referido artigo, dimensiona a importância do instrumento legal perante as demais legislações municipais e, por fim, está previsto no artigo 40, parágrafo 4º a obrigatoriedade aos poderes legislativo e executivo, quanto ao processo de elaboração da lei.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (Brasil. Presidência da República, 2001).

#### 3.1 Guia do Ministério das Cidades

As etapas sugeridas para a elaboração do Plano pelo Guia do Ministério das Cidades contemplam as leituras técnicas e comunitárias; formulação e pactuação de propostas; definição dos instrumentos; e, o sistema de gestão e planejamento do município. São elas:

**1ª Etapa – Leituras Técnicas e Comunitárias:** essa etapa requer um conjunto de atividades que promovam debates com a comunidade para acumular uma visão comunitária sobre os problemas da cidade. Inclui ainda um amplo processo de levantamento de dados técnicos e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura. Esse processo se dá de forma conjunta, ou seja, não pode ser cumprida apenas por técnicos nem apenas pela comunidade, deve sim integrar-se.

**2ª Etapa – Formular e Pactuar Propostas:** é o momento em que se define se pactua entre as partes envolvidas os temas mais importantes e se constrói as estratégias e instrumentos para dar conta daquilo que foi acordado como prioritário a ser desenvolvido no Plano Diretor.

**3ª Etapa – Definir os instrumentos:** o Estatuto da Cidade prevê um número significativo de instrumentos de controle sobre o território. Dessa forma, o Plano Diretor poderá adotar aqueles que melhor respondem as demandas do município e os temas prioritários.

**4ª Etapa – O sistema de Gestão e Planejamento do Município:** segundo o do Guia do Ministério das Cidades a Lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo para implementar e monitorar o Plano Diretor.

---

### 4. O Plano Diretor da Cidade de Sant´Ana do Livramento

Em estudo realizado para a Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos sobre o Plano Diretor de Sant´Ana do Livramento, instituído pela Lei Complementar Nº 45 de 10 de outubro de 2006, foram levantados pontos relevantes, relacionadas abaixo (Vizzotto, 2009):

1. O Município possuía Plano Diretor elaborado no ano de 1991;
2. O Plano Diretor está conectado com a política orçamentária em forma de previsão genérica e ainda com prazo para concretização legislativa dessa sincronia;
3. As diretrizes do Estatuto da Cidade foram, na sua grande maioria, adotadas pelo Plano Diretor de Sant´Ana do Livramento;
4. O princípio da função social da propriedade está inserido como diretriz de planejamento e gestão do solo urbano. Ao longo do Plano Diretor há várias disposições concretas e, especificamente, a adoção de instrumentos de política urbana que dão concretude ao uso da propriedade urbana;
5. Há zoneamento e políticas específicas para as áreas centrais e sítios históricos da cidade, referidas nas disposições sobre a proteção do patrimônio cultural da cidade.
6. As ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – não estão demarcadas no Plano. Por determinação do próprio Plano serão realizados estudos de viabilidade, de forma prioritária, por equipe técnica municipal, para avaliar as áreas passíveis de ZEIS.
7. O Município de Sant´Ana do Livramento adotou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo, a desapropriação com finalidade urbanística, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o Estudo de Impacto de Vizinhança, as ZEIS, a concessão de uso especial para fins de moradia e o usucapião especial de imóvel urbano como instrumentos de política urbana.
8. O princípio da gestão democrática da cidade está consignado como diretriz do Plano Diretor e está referido em diversos pontos da legislação. Além disso, o Conselho de Planejamento da Cidade e sua composição são a demonstração mais evidente da implementação da participação popular no processo de planejamento e de gestão das cidades.
9. Esta prevista, como atribuição do Conselho de Planejamento da Cidade, a realização de conferências municipais de avaliação do Plano Diretor, nos termos do artigo 171, VII, sem previsão de sua periodicidade.

O Plano Diretor Participativo da cidade de Sant´Ana do Livramento foi elaborado no ano de 2006. No decorrer de 2007/2008, iniciou-se o debate sobre a revisão do plano prevista para o final do ano de 2008, cuja conclusão se deu em novembro de 2011.

## **4.1 Elaboração do Plano Diretor Participativo da Cidade de Sant´Ana do Livramento**

No município de Sant´Ana do Livramento, o Artigo 8º e seu inciso I do Plano Diretor Participativo, Lei Complementar nº 45 prevê como deve ser encaminhado o processo de participação popular no referido município:

Art. 8º - É objetivo da política pública do município ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes mediante as seguintes diretrizes gerais:

I. A gestão democrática por meio da participação direta da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal.




Um texto de Antônio Gramsci foi distribuído em uma das atividades de discussão do Plano Diretor da cidade de Sant´Ana do Livramento, no ano de 2006. Ele muito bem retrata uma mobilização existente a época de um volume significativo de entidades e militantes que após terem organizado e participado durante dois dias da I Conferência Municipal da Cidade, aprovaram em suas resoluções a realização do debate sobre a confecção da Lei do Plano Diretor que seria aprovada em outubro de 2006. Gramsci, no texto "Os indiferentes", de 1917, relata que odeia os indiferentes e acredita que:

"viver significa tomar partido". Não podem existir os apenas homens, estranhos à cidade. Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário. Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes. A

indiferença é o peso morto da história. É a bala de chumbo para o inovador, é a matéria inerte em que se afogam frequentemente os entusiasmos mais esplendorosos, é o fosso que circunda a velha cidade. O que acontece, não acontece tanto porque alguns querem que aconteça quanto porque a massa dos homens abdica da sua vontade, deixa fazer, deixa enrolar os nós que, depois, só a espada pode desfazer, deixa promulgar leis que depois só a revolta fará anular, deixa subir ao poder homens que, depois, só uma sublevação poderá derrubar. Odeio os indiferentes também, porque me provocam tédio as suas lamúrias de eternos inocentes. Peço contas a todos eles pela maneira como cumpriram a tarefa que a vida lhes impôs e impõe cotidianamente, do que fizeram e sobretudo do que não fizeram. E sinto que posso ser inexorável, que não devo desperdiçar minha compaixão, que não posso repartir com eles as minhas lágrimas. Sou militante, estou vivo, sinto nas consciências viris dos que estão comigo pulsar a atividade da cidade futura que estamos a construir (Gramsci, 2004).

A mobilização alcançada com a realização da Conferência da Cidade e o alto nível das discussões naquele momento construíram as condições para que fosse dado o início das atividades de debates sobre o Plano Diretor. O comprometimento das entidades e de seus protagonistas fez com que a Metodologia aprovada para a elaboração da proposta de Lei para o Plano fosse executada, proporcionando assim o envolvimento de parcela significativa da sociedade nos debates em torno do Plano. A elaboração do Plano Diretor do município de Sant'Ana do Livramento previa quatro etapas, com atores definidos de acordo com as ações específicas, conforme Figura 01.

Figura 01 – Etapas de Criação da Lei do Plano Diretor – Sant'Ana do Livramento

Etapas	Atores	Ações
1	<b>10 POLOS LOCAIS DE REUNIÕES COMUNITÁRIAS</b> 07 Polos na Zona Urbana    03 Polos na Zona Rural (pequenos produtores, assentados e produtores tradicionais)	Discussões e sugestões para o Plano.
		
2	<b>GRUPOS DE TRABALHO OU TEMÁTICOS (GTS)</b> 1. Histórico e preservacionista    9. Integração Fronteiriça 2. Planejamento Urbano    10. Educação 3. Ambiental    11. Saúde 4. Planejamento Rural    12. Habitação 5. Trânsito    13. Defesa Civil 6. Transporte e Mobilidade Urbana    14. Desenvolvimento Econômico, Jurídico e Tributário 7. Saneamento Básico    15. Esporte/desporto 8. Ação Social	Formatação das propostas colhidas junto às comunidades e análise técnica.
		
3	<b>ASSEMBLÉIA DAS ENTIDADES</b> (cadastradas no Plano Diretor)	Aprovação da redação final a ser encaminhada aos legisladores.
		
4	<b>ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA</b>	Criação da Lei Complementar Nº 45 que institui o Plano Diretor e criação do Conselho de Planejamento da Cidade.

A metodologia aprovada e posta em execução para a elaboração da Lei do Plano Diretor da cidade de Sant´Ana do Livramento tinha dez Polos Locais de Reuniões Comunitárias, sendo sete deles na Zona Urbana da cidade e três deles da Zona Rural, divididos em pequenos produtores, assentados e produtores tradicionais. Todas as atividades realizadas nos polos tiveram uma participação razoável, porém de um bom nível de discussões, onde delas surgiram o maior número de sugestões para o plano. Essa etapa acima descrita de forma resumida cumpre o previsto no Estatuto da Cidade e também a sugestão do Guia do Ministério das Cidades, quanto à chamada leitura técnica e comunitária.

Conforme a metodologia aplicada à elaboração do plano, os debates teriam sequência nos Grupos de trabalho ou temáticos (GTs). Em número de quinze os grupos definidos foram: Histórico e preservacionista, Planejamento Urbano, Ambiental, Planejamento Rural, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, Saneamento Básico, Ação Social, Integração Fronteira, Educação, Saúde, Habitação, Defesa Civil, Desenvolvimento Econômico Jurídico Tributário, Esporte/desporto. Esses grupos eram formados por técnicos do poder executivo das respectivas secretarias municipais e representantes das organizações e entidades sociais. Essa etapa foi a responsável por formatar as propostas colhidas junto às comunidades e analisá-las de forma técnica, para assim propor a assembleia formada pelas entidades cadastradas no Departamento de Plano Diretor, à época em número de quarenta e cinco, que aprovariam redação final da proposta a ser encaminhada ao Poder legislativo.

Percebe-se que através dos debates realizados nos grupos temáticos cumpriu-se o que o Guia do Ministério das Cidades aponta como sendo tarefa da segunda e terceira etapa, ou seja, formular e pactuar propostas e definir os instrumentos. A última etapa, o sistema de gestão e planejamento do município viria a ser definido na assembleia das entidades cadastradas no plano diretor onde se aprovou a redação final a ser encaminhada aos legisladores e consolidou o Conselho de Planejamento como o órgão responsável pela fiscalização e gestão do Plano Diretor da cidade de Sant´Ana do Livramento. Nascia assim em 10 de outubro de 2006 a Lei Complementar Nº 45 que institui o Plano Diretor, cria o Conselho de Planejamento da Cidade e da outras providências.

Uma lei que, partindo de um processo de mobilização iniciado quando da realização da Conferência da Cidade, conseguiu manter e ampliar a participação da sociedade, através de suas organizações sociais e que deu suporte para muitas conquistas em instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade e que foram garantidos e consolidados dentro do Plano Diretor. Segundo Horácio Dávila, conselheiro do Conselho Municipal de Saúde à época, “estávamos em um período em que vários Conselhos Municipais estavam em atividade e mobilizados setorialmente, o que contribuiu para termos uma participação satisfatória, tanto na Conferência da Cidade, como no Plano Diretor”. Na opinião de Carlos Nilo, Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, quando da elaboração do Plano Diretor, “foi um momento em que encontramos espaços para a discussão de ideias e propostas, por isso acho que as pessoas se estimularam a participar”. Jorge Ferreira, do Movimento de Luta Pela Moradia, resumiu em poucas palavras sua participação na Conferência e no Plano Diretor, “tivemos a oportunidade de falar, apresentar nossas reivindicações e tivemos conquistas, o que nos faz acreditar que vale a pena lutar”.

As manifestações acima tentam retratar o período. Em verdade, elas demonstram uma unidade de pensamento sobre a discussão da Lei do Plano Diretor. Elas tinham consciência do momento importante que estavam vivendo e exploraram ao máximo a abertura para o debate e oportunidade de apresentar proposições.

A combinação de oportunidade de debates com a mobilização social existente no período fez com que a Lei do Plano Diretor se concretizasse. O município ganhou uma lei que, apesar de ser uma obrigação legal, portanto o poder público tinha que fazê-la e com isso se envolveu na sua elaboração, trazia muitas reivindicações ali descritas pelo olhar dos conselheiros e

militantes sociais e que se traduziam em conquistas para a cidade.

As metas e os prazos estabelecidos no plano diretor da cidade de Sant´Ana do Livramento estão descritas abaixo (Quadro 01). Importante observar que algumas ações foram alteradas quando da revisão do Plano Diretor no ano de 2011, pois boa parte delas não foi cumprida e ganharam novos prazos.

Quadro 01 – Metas e Prazos do Plano Diretor – ano 2006

<b>Prazos</b>	<b>Metas</b>
<b>Março de 2007</b>	Formação do Conselho de Planejamento da Cidade
<b>Março de 2007</b>	Formação da Equipe Técnica de Regularização Fundiária e realização do projeto político
<b>Junho de 2007</b>	Estruturação do Sistema Municipal de Informação
<b>Agosto de 2007</b>	Criação do Instituto do Patrimônio Cultural do Município
<b>Setembro de 2007</b>	Consolidação da Rede de Referência
<b>Novembro de 2007</b>	Apresentação de projeto para captação de recursos com vistas a recuperar e ampliar a Estação de Tratamento de Esgotos
<b>Dezembro de 2007</b>	Incorporação dos princípios e diretrizes do Plano Diretor Participativo aos demais regimentos do Município
<b>Dezembro de 2007</b>	Estabelecimento de acordos de cooperação mútua com os municípios do Pampa Gaúcho- Fronteira-Oeste e Campanha – e com o Departamento de Rivera e demais departamentos que fazem limite com o Município de Sant´Ana do Livramento
<b>Janeiro de 2008</b>	Expedição do decreto regulamentador dos setores, quadras e lotes dos Bairros das Zonas Urbanas I e II do Município.
<b>Fevereiro de 2008</b>	Expedição do decreto regulamentador das quadras e lotes das Vilas da Zona Urbana III do Município
<b>Abril de 2008</b>	Consolidação do Plano Municipal de Arborização
<b>Novembro de 2008</b>	Conclusão de Zoneamento Ecológico Econômico do Município e Região em parceria com os Municípios da Fronteira-Oeste
<b>Dezembro de 2008</b>	Revisão do Plano Diretor Participativo
<b>Fevereiro de 2009</b>	Expedição de decreto regulamentador do Subdistritos da Zona Rural do Município
<b>Outubro de 2010</b>	Cumprimento das diretrizes propostas neste plano



Para encerrar esta etapa, é possível concluir que quando da formulação do Plano Diretor havia pelo menos seis conselhos municipais em plena atividade, ou seja, com diretorias constituídas e conselheiros atuantes, o que reforça a tese de que havia uma mobilização social no período, onde os conselhos municipais foram identificados como espaços de lutas pelos movimentos sociais, sejam de ordem sindical ou comunitária. Assim, através dos conselhos os movimentos ampliaram o alcance das suas reivindicações e, dessa forma, se envolveram na discussão do Plano Diretor, fazendo com que este tivesse uma reconhecida participação popular, embora limitada, mas propositiva e organizada socialmente. A adoção de uma metodologia de reuniões para ouvir a comunidade que foi seguida organizou o processo e foi fundamental para sintetizar as propostas e redigir o texto da lei, respeitando aquilo que fora discutido nos pólos e grupos temáticos.

Este momento seguiu-se de outro não tão favorável aos conselhos e movimentos sociais. O Conselho de Planejamento da Cidade aprovado na assembleia de Entidades cadastradas no Plano Diretor foi formado no prazo previsto pela Lei. Sua composição restou formada por Presidentes de conselhos municipais como previsto, constituído de uma Diretoria, tendo Presidente, secretário e participação de representantes do poder público. Suas atribuições vão desde a gestão e fiscalização do plano, bem como a relação com todos os conselhos municipais. A revisão do plano prevista na lei é de competência do Conselho de Planejamento da Cidade e conseqüentemente era sua tarefa chamar a sociedade para participar dela.

Ações, ora propostas pelo poder público, ora de iniciativa de vereadores começaram a interferir na vida orgânica existente nos conselhos. Essas variavam entre retiradas de quórum das reuniões por parte dos conselheiros indicados pelo governo em discussões polêmicas, a falta de estrutura para o funcionamento dos conselhos e aprovação de leis que alteravam a composição dos conselhos sem uma devida discussão com os mesmos.

É possível identificar esses acontecimentos em conselhos como o da Saúde, da Habitação e no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, sendo estes conselhos, dentre outros, com articulação social e efetivamente atuantes.

O ataque à organização dos conselhos causou uma perda de movimentação social existente. Cabe aqui destacar que, os conselhos foram importantes não só por realizar o debate setorial, mas foram em muitos casos, eles os principais estimuladores da formação de movimentos e reivindicações, ou seja, transformaram-se em porto seguro de iniciativas populares que davam a eles a projeção e o alcance necessários para ser debatido pela sociedade as questões por eles suscitadas.

Com isso o Conselho de Planejamento da Cidade, que em contrapartida seria em dimensão maior o porto seguro dos conselhos, com a desarticulação destes, ou mesmo suas organizações apenas na lei, mas sem vida orgânica, isolou-se daquilo que deu sustentação social a elaboração do Plano Diretor e conseqüentemente das organizações que sem encontrarem um espaço para debater se enfraqueceram e até mesmo, como algumas associações de moradores, deixaram de existir.

É neste contexto que a revisão do Plano Diretor acontece. Bem diferente do cenário em que se desenvolveu a sua primeira redação.

## **4.2 Revisão do Plano Diretor da Cidade de Sant´Ana do Livramento**

O Conselho de Planejamento no período posterior a aprovação da Lei, manteve reuniões periódicas com os representantes dos conselhos. Suas reuniões debatiam questões que eram trazidas pelos técnicos do Departamento de Plano Diretor. Versavam sobre empreendimentos apresentados à Secretaria de Planejamento que em virtude da nova redação do Plano, relacionadas com questões como zoneamento e licenças, não mais poderiam ali ser aprovados.



Foram vários projetos que entraram na pauta das reuniões do conselho nesse sentido, que sinalizavam um confronto entre um plano que orientava o crescimento da cidade de uma forma e o da iniciativa privada que não aceitava as novas regras estabelecidas pelo Plano Diretor Participativo. Se nesse aspecto, as reuniões eram recheadas de embates entre conselheiros e empreendedores, por outro lado às metas estabelecidas pelo Plano eram esquecidas.

Pouco se debateu a execução e a o alcance dos prazos e ações escritas no texto legal. As reuniões que seguiram tinham essa conotação, avaliar projetos que não se enquadravam no novo ordenamento, avaliação de possíveis alterações na lei para viabilizar o empreendimento privado e muitas que visavam transpor as barreiras que garantiam a preservação do patrimônio histórico cultural do Município.

A síntese do período é a seguinte: a iniciativa privada pedia autorização do Conselho para viabilizar os projetos e, em um significativo número de demandas apresentadas, as autorizações eram aprovadas com algumas recomendações ou sugestões como condição para sua viabilidade.

Passados dois anos, 2007/2008, iniciou-se o debate sobre a revisão do plano prevista para o final do ano de 2008. A cargo do Conselho de Planejamento, essa revisão só teve sua conclusão em novembro de 2011. Documento datado de 17 de dezembro de 2008 apresentava a metodologia que seria seguida para a revisão do Plano.

Da mesma forma que para a lei do Plano Diretor Participativo, a metodologia previa para a revisão, as reuniões nos pólos para a leitura comunitária. Quanto à leitura técnica, haveria uma alteração que seria desta forma: na origem do Plano Diretor os debates para a sistematização das propostas foram feitos nos grupos temáticos, na revisão, as propostas seriam debatidas nos conselhos municipais afins. Assim, a proposta de alteração ao Plano Diretor relacionada com a Habitação, seria analisada de forma técnica no Conselho Municipal de Habitação e encaminhada ao Conselho de Planejamento da Cidade e assim com os demais conselhos.

O poder público não se mobilizou para esse fim, faltou estrutura compatível com o trabalho a ser realizado, os conselhos estavam pouco mobilizados e a metodologia não foi executada.

Adotou-se outra forma de receber as propostas de alteração ao Plano, acordada no Conselho de Planejamento e que não previa mais as reuniões comunitárias. As propostas seriam encaminhadas diretamente ao Conselho de Planejamento e deste remetidas aos conselhos pertinentes para a avaliação e retornariam ao Planejamento para a leitura técnica.

Assim, uma metodologia de trabalho que não ouviria as reivindicações da comunidade e limitaria o debate aos conselhos, muito deles praticamente desativados dispensava enfim a participação popular da revisão do Plano Diretor Participativo.

Mais um duro golpe na participação popular, requisito essencial na elaboração e revisão de Planos Diretores conforme o Estatuto da Cidade a promoção de audiências e reuniões comunitárias foi "eliminada" do processo por decisão do Conselho da Cidade. O órgão responsável pela fiscalização e gestão do Plano, contribuiu para seu próprio esvaziamento e afastamento quase que definitivo da participação popular. As propostas encaminhadas ao Conselho eram debatidas e aprovadas ou não no próprio Conselho da Cidade, pois em alguns casos os conselhos a que deveriam ser encaminhados, não estavam mais ativos ou totalmente desarticulados, existindo apenas pessoas de referência a quem pedir um parecer.

Com essa dinâmica, foram estabelecidos prazos para o envio de propostas ao Conselho de Planejamento da Cidade e em seguida se procedia à leitura técnica pelos conselheiros aonde se aprovava a proposta para ser encaminhada a Assembleia de Entidades cadastradas. Em caso de não aprovação havia o retorno a Entidade proponente a qual a proposta não havia sido aceita.

Em alguns casos a Entidade proponente era convocada no Conselho para defender a proposta. Formada a relação de propostas aprovadas e convocadas as Entidades para a assembleia, a nova redação com as alterações propostas foi encaminhada ao Poder Executivo para ser levada a apreciação pelo Poder Legislativo, que votou sobre elas e concluiu-se assim o processo de

revisão do Plano Diretor, com duração de quase três anos, sem uma participação efetiva dos poderes constituídos, executivo e legislativo, com reduzido número de Entidades participando e poucos conselhos municipais interagindo no processo.

Uma perda enorme em participação social e mais ainda em qualidade nos debates. Mudanças que beneficiavam interesses privados e pouco ou quase nada de avanços na questão social. A maioria das metas e diretrizes ficou no papel, sem ganharem execução, pois deixaram de ser preocupação para o Conselho de Planejamento da Cidade.

A não realização das reuniões comunitárias e por pólos não convocou a população para se apropriar do processo, os conselhos não foram devidamente preparados, equipados e estimulados para a revisão do Plano, as Entidades que haviam participado anteriormente não se sentiram atraídas e com isso perdeu a cidade uma oportunidade de fazer avançar uma Lei que se pretende orientadora do desenvolvimento social, econômico e político do Município.

Das propostas apresentadas que fizeram parte do projeto de lei enviado pelo Conselho de Planejamento da Cidade ao Executivo e posteriormente à Câmara de Vereadores, se identificou apenas sete entidades ou órgãos do poder público, são elas: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, Departamento do Plano Diretor, Grupo Temático de Planejamento Urbano, Conselho Municipal de Assistência Social, Área de Proteção Ambiental do Ibirapuitã (APA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Associação Rural de Sant´Ana do Livramento.

Como se pode ver, as propostas de revisão que foram aprovadas na Assembleia de Entidades foram poucas, demonstrando claramente que não houve uma participação efetiva da sociedade, nem mesmo daquelas que haviam se integrado na construção da Lei do Plano Diretor.

Quanto à execução das metas do Plano (Quadro 02) se observa alterações importantes, que também demonstram o afastamento das Entidades do processo e do Conselho de Planejamento da Cidade quanto as suas atribuições em exigir do Poder Público o cumprimento destas.

Quadro 02 – Metas e Prazos do Plano Diretor – ano 2011

<b>Prazos</b>	<b>Metas</b>
<b>Março de 2012</b>	Formação da Equipe Técnica de Regularização Fundiária e realização do projeto piloto, conforme parágrafo 1º e 2º do artigo 158.
<b>Julho de 2013</b>	Estruturação do Sistema Municipal de Informações, conforme artigo 166.
<b>Dezembro de 2014</b>	Criação do Instituto do Patrimônio Cultural do Município, conforme inciso I do artigo 111.
<b>Julho de 2013</b>	Consolidação da Rede de Referência Cadastral do Município, conforme artigo 102
<b>Dezembro de 2014</b>	Apresentação de projeto para captação de recursos com vistas a recuperar em ampliar a Estação de Tratamento de Esgotos, conforme inciso I do artigo 47
<b>Julho de 2013</b>	Incorporação dos princípios e diretrizes do Plano Diretor Participativo aos demais regramentos do Município, conforme parágrafo único do artigo 2º
<b>Julho de 2013</b>	Expedição do decreto regulamentador dos Setores, Quadras e Lotes dos Bairros das Zonas Urbanas I e II do Município, conforme artigo 14, parágrafo 1º desta lei

<b>Julho de 2013</b>	Expedição do decreto regulamentador das Quadras e Lotes das Vilas da Zona Urbana III do Município, conforme artigo 14, parágrafo 2 desta lei
<b>Julho de 2013</b>	Conclusão de Zoneamento Ecológico Econômico do Município e Região em parceria com os Municípios da Fronteira-Oeste, conforme parágrafo 3 do artigo 17
<b>Julho de 2013</b>	Expedição do decreto regulamentador dos Subdistritos da Zona Rural do Município, conforme artigo 15, parágrafo 2º
<b>Dezembro de 2014</b>	Para o cumprimento das diretrizes propostas neste plano
<b>Dezembro de 2012</b>	Elaboração do Plano de Arborização do inventário do centro da cidade

Fonte: Lei Complementar nº 51, de 24 de Novembro de 2011.

Comparando com os prazos e ações anteriormente vistas, pode-se perceber que quase a totalidade das ações não foi realizada e seus prazos tiveram que ser revistos por estarem superados. O que se esperava é que novas ações fossem sugeridas ao Plano Diretor, mas isso não aconteceu. O que ocorreu foi uma estagnação do Plano, que após três anos, acabou por reafirmar prazos e ações sem ver a lei ganhar continuidade e ter sua diretriz incorporada às demais leis, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orgânica Municipal.

## 5. Considerações Finais

A elaboração do Plano Diretor de Sant´Ana do Livramento Diretor cumpriu a principal prerrogativa descrita pelo Guia do Ministério das Cidades quanto à participação da população do município. Entretanto sua aplicação deixou a desejar e, ao encerrar sua revisão constata-se que não houve uma metodologia apropriada para estimular à participação popular, restringindo sua discussão à quase que exclusivamente ao Conselho da Cidade, com a apresentação de poucas propostas por um número muito inferior de entidades cadastradas para esse fim e muito aquém de quando a elaboração do Plano, tendo uma visão predominantemente técnica. As mudanças se concentraram em alterações em Zoneamentos, Usos Urbanos, Padrões de Loteamento, ou seja, reorganização daquilo que estava constantemente questionado no Conselho.

Considerando que a cultura de escolher alguém para representar é mais forte que a de participar ativamente, onde o cidadão assume o protagonismo de ajudar a fazer as escolhas em um processo democrático, a participação popular deve ser estimulada. Sendo assim, analisando o processo de elaboração e implantação do Plano Diretor do município de Sant´Ana do Livramento, constata-se que: a comunicação pública sobre as atividades, reuniões e eventos para debater a revisão do Plano Diretor não se traduziu em participação para além daqueles que integram os Conselhos e técnicos das Secretarias. Além disso, as entidades que participaram quando da elaboração da Lei do Plano Diretor no ano de 2006, muitas delas não se envolveram com o processo de sua revisão, embora convocadas para esse fim e a metodologia utilizada para organizar o debate sobre a construção do Plano Diretor usada quando da elaboração da Lei, não foi seguida nem substituída por outra.

Ao longo do trabalho constatou-se que, inicialmente, apesar de ser uma obrigação legal a de elaborar o Plano Diretor, as entidades mais estruturadas e organizadas à época tiveram um envolvimento bastante satisfatório nas atividades promovidas para a discussão da Lei.

Esse engajamento foi consequência de outro momento de participação popular que antecedeu a elaboração da lei, a Conferência da Cidade. Por estarem mobilizadas e terem encontrado

instrumentos que viabilizavam as discussões, as entidades assumiram integralmente o compromisso de construir o Plano Diretor Participativo.

As várias Entidades e órgãos públicos listados na Lei do Plano Diretor, no quadro de Entidades cadastradas no Núcleo Gestor, confirmam a afirmativa de que a elaboração da Lei proporcionou os momentos necessários ao diálogo, à proposição de ideias, e principalmente a interação e troca de experiências entre elas. A garantidora dessa dinâmica foi a metodologia acordada entre os participantes e que foi seguida integralmente, sem a qual o trabalho não teria alcançado seu êxito. Reuniões por pólos e setoriais através dos GTs – Grupos Temáticos – resumiam os instrumentos postos a disposição dos participantes para o desenvolvimento do trabalho. Observou-se nos relatos que uma mobilização existente quando se encontra com um ambiente fértil combinado com canais que estimulem a participação, a tendência é a ampliação do envolvimento das pessoas e suas organizações, ampliando assim o controle social, que é o objetivo principal proposto pelos conselhos setoriais.

As condições dadas para o passo seguinte, que seria a da revisão do Plano após um período de avaliação, não se evidenciou satisfatória, pelo contrário, acabou por proporcionar um desmonte do acumulado até então em relação à participação popular. A ausência dos poderes constituídos, tanto legislativo e executivo, nas reuniões do Conselho da Cidade, mostrou um descompromisso tanto com a execução das metas e diretrizes propostas no Plano, quanto na oferta de condições de realizar uma revisão capaz de manter ou ampliar o número de entidades e pessoas atuantes para a sua revisão. Quanto menos para qualifica-lo e fazer avançar estrategicamente para o desenvolvimento sustentável da cidade pois, segundo o artigo 8º do Plano, 'é objetivo da Política Pública do Município ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes'.

O Conselho de Planejamento da Cidade que é a instância máxima da participação popular direta no Município e congrega os diversos conselhos setoriais e representatividades da comunidade, tendo por finalidade o exercício do controle social sobre o planejamento e a gestão das políticas públicas em Sant'Ana do Livramento não conseguiu proporcionar os meios antes oferecidos ou conquistados pela cidadania para realizar os debates da revisão.

A opção de enviar correspondências as Entidades cadastradas no Plano Diretor comunicando a abertura de prazos para propostas de revisão falhou no seu intento de tentar atrair a participação. O abandono das reuniões por pólos, mesmo tendo sido aprovado na metodologia para a revisão, sob a alegação de que não haveria prazo para realizá-las em virtude de estar esgotado o prazo previsto, anulou a iniciativa das comunidades e as assembleias convocadas praticamente reuniam as mesmas entidades e conselhos que já vinham participando das reuniões do Conselho da Cidade, ou seja, limitou muito o grupo de discussão sobre o Plano, dissociando assim, entidades e plano, consequência de equívocos decisórios de como conduzir a revisão.

Muito embora o Plano tenha incorporado instrumentos do Estatuto da Cidade, e as propostas vindas das Entidades estarem constantes do documento legal, as devidas metas e diretrizes, não foram cumpridas dentro dos prazos estabelecidos. Vários tiveram na revisão datas renovadas para serem executadas, causando uma desmotivação aos conselheiros e líderes atuantes no Conselho da Cidade.

Nessas condições, a revisão do Plano Diretor foi muito parcial, atendendo a apenas ajustes técnicos, a maioria dos quais apenas para atender a uma demanda que muitas vezes era uma reclamatória quanto à viabilidade de um empreendimento trancado dentro da Secretaria de Planejamento, que não podia se consolidar enquanto as regras estabelecidas não fossem superadas. Nesse contexto o conteúdo das propostas foi encaminhado pelo Conselho ao poder executivo para envio do projeto da lei complementar nº 51 de 24 de novembro de 2011.

A conclusão não poderia ser outra. O que começou bem, de forma promissora e engajada, devido à forma participativa e comprometida das entidades listadas no plano, teve seu

desmante provocado por ações de forma a intervir nos conselhos e, conseqüentemente, em desmobilizar associações e movimentos neles inseridos, tendo pelo Conselho da Cidade um caminho adotado de não resgatar o cenário anterior de mobilização e sim de aceitá-lo e realizar a revisão do Plano assim mesmo, sabendo que não haveria a participação esperada e desejada por todos.

O olhar sobre a cidade faz perceber o quanto à cidadania carece de instrumentos de participação para expor suas reivindicações e encontrar instrumentos de como proporcionar a participação dos indivíduos e suas organizações nos debates sobre a cidade que se almeja. A luz da reflexão específica sobre o Plano Diretor de Sant'Ana do Livramento objetiva-se propor o debate sobre a participação popular na elaboração de tão importante Lei que rege os destinos das cidades.

---

## Referências

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

Brasil. Ministério das Cidades (2009, 23 de abril). *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. 2ª Oficina. Porto Alegre: Conselho das Cidades.

Brasil. Ministério das Cidades (2008). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*. 3ª edição. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA.

Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade (2001, 10 de Julho). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providências.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos [on line].

Brasília: Portal da Legislação. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) [2016, 14 jul.].

Gil, Antônio Carlos (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.

Gramsci, Antonio (2004). *Escritos Políticos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Saboya, R. T. de (2006, jul.). Planos diretores como instrumento de orientação das ações de desenvolvimento urbano. *Arquitextos* [on line], São Paulo, ano 07, nº 074.05, Vitruvius.

Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.074/338> [2016, 14 jul.].

Lei Complementar nº 45 (2006, 10 de Outubro). Institui o Plano Diretor Participativo como Instrumento Básico de Planejamento do Município, cria o Conselho de Planejamento da Cidade e dá outras providências. Sant'Ana do Livramento, Câmara Municipal de Vereadores [on line].

Disponível em: <http://www.santanadolivramento.rs.leg.br/leis/legislacao-municipal/plano-diretor-municipal/view> [2016, 14 jul.].

Lei Complementar nº 51 (2011, 24 de Novembro). Altera os artigos 6, 18, 32, 33, 35, 39, 42, 43, 51, 53, 67, 79, 80, 109, incisos V, VIII, X e XII do art. 123, 124, 126, 128, 133, 134, 137, 150, 158, 169 e 186 e os Anexos IV, V, VI, IX, X e XII. Cria os artigos 42 A, 42 B, 42 C, 43 A, alínea "f" e "g", no inciso II do art. 124, os incisos XV, XVI, XVII, XVIII e XIV do art. 123;

Suprime o inciso V e parágrafo único do art. 45, todos da Lei Complementar de 10 de outubro de 2006 e da outras providências. Sant'Ana do Livramento, Câmara Municipal de Vereadores [on line].

Disponível em: <http://www.santanadolivramento.rs.leg.br/leis/legislacao-municipal/lei-complementar-no-51-de-24-de-novembro-de-2011/view> [2016, 14 jul.].

Santos Júnior, O. A. dos (2010, maio). A participação na elaboração dos Planos Diretores.

*e-metrópolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais* [on line], nº 01, ano 1, pp. 3-5. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/1?name=a-participacao-popular-na-elaboracao-dos-planos-diretores> [2011, 28 dez.].

Santos Júnior, O. A. dos; Montandon, D. T. (org.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais pós-*

*Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* [on line]. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Cidades/ IPPUR-UFRJ. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetroles.net/download/miolo\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf) [2016, 14 jul.].

Souza, M. L. de. (2004). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Vizzotto, A. T. (2009). Estudo analítico sobre a Implantação do Plano Diretor de Sant'Ana do Livramento. In: Brasil. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Porto Alegre.

---

1. Professora Adjunta da UFSM; Docente no Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFSM; Graduação em Administração pela UFSM, Mestra e Doutora em Desenvolvimento Regional pela UNISC.

2. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela URCAMP. Especialista em Gestão Pública pela UFSM.

3. Professora Adjunta da UFSM; Graduação em Comunicação Social – Relações Públicas pela UFSM, Mestra e Doutora em Comunicação Social pela PUCRS. Email: [monica@ufsm.br](mailto:monica@ufsm.br)

4. Professor Adjunto da UFSM; Docente no Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFSM; Graduação em Administração de Empresas pela ULBRA, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC.

---

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015  
Vol. 38 (Nº 06) Año 2017

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](mailto:webmaster)]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados